

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 2 mars 2010 (\*)

”Unionsmedborgarskap – Artikel 17 EG – Medborgarskap i en medlemsstat som förvärvats vid födelsen – Medborgarskap i en annan medlemsstat som förvärvats genom naturalisation – Förlust av det ursprungliga medborgarskapet på grund av naturalisationen – Förlust med retroaktiv verkan av det medborgarskap som förvärvats genom naturalisation på grund av bedrägligt handlande vid tidpunkten för förvärvet – Statslöshet som får till följd att ställningen som unionsmedborgare förloras”

I mål C-135/08,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) genom beslut av den 18 februari 2008, som inkom till domstolen den 3 april 2008, i målet

**Janko Rottmann**

mot

**Freistaat Bayern,**

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, E. Levits och P. Lindh samt domarna C.W.A. Timmermans, A. Rosas, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, A. Ó Caoimh (referent) och L. Bay Larsen,

generaladvokat: M. Poiares Maduro,

justitiesekreterare: handläggaren B. Fülöp,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 21 april 2009,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Janko Rottmann, genom W. Meng, professor, och H. Heinhold, Rechtsanwalt,

- Freistaat Bayern, genom J. Mehler och M. Niese, Oberlandesanwälte,
- Tysklands regering, genom M. Lumma, N. Graf Vitzthum och B. Klein, samtliga i egenskap av ombud,
- Belgiens regering, genom L. Van den Broeck, i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, i egenskap av ombud,
- Estlands regering, genom L. Uiibo, i egenskap av ombud,
- Greklands regering, genom K. Georgiadis, S. Alexandridou och G. Papagianni, samtliga i egenskap av ombud,
- Lettlands regering, genom E. Eihmane, U. Dreimanis och K. Drēviņa, samtliga i egenskap av ombud,
- Österrikes regering, genom E. Riedl och T. Fülöp, båda i egenskap av ombud, biträdda av H. Eberwein, expert,
- Polens regering, genom M. Dowgielewicz, i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom S. Grünheid och D. Maidani, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 30 september 2009 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### **Dom**

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av EG-fördragets bestämmelser om unionsmedborgarskapet.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Janko Rottmann och Freistaat Bayern på grund av Freistaat Bayerns återkallelse av beslutet om naturalisation av Janko Rottmann.

### **Tillämpliga bestämmelser**

#### *Unionsrätten*

- 3 Förklaring nr 2 angående medborgarskap i en medlemsstat, som bifogats slutakten till fördraget om Europeiska unionen (EGT C 191, 1992, s. 98), har följande lydelse:

”[K]onferensen förklarar att när det i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen hänvisas till medborgare i medlemsstaterna, skall frågan om en persons medborgarskap i en viss medlemsstat avgöras uteslutande genom hänvisning till den berörda medlemsstatens egen lagstiftning ...”

- 4 Enligt avsnitt A i beslutet som fattades av stats- eller regeringscheferna, församlade i Europeiska rådet i Edinburgh den 11 och den 12 december 1992, om vissa problem som togs upp av Danmark med avseende på fördraget om Europeiska unionen (EGT C 348, 1992, s. 1), anges följande:

”Bestämmelserna om unionsmedborgarskap i andra delen av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen ger medlemsstaternas medborgare ytterligare rättigheter och skydd enligt vad som anges i den delen. De ersätter inte på något sätt det nationella medborgarskapet. Frågan om en person är medborgare i en medlemsstat avgörs enbart på grundval av den nationella rätten i den berörda medlemsstaten.”

*De nationella lagstiftningarna*

Den tyska lagstiftningen

- 5 I artikel 16.1 i den tyska grundlagen föreskrivs:

”Tyskt medborgarskap kan inte återkallas. Förlust av medborgarskap kan endast ske med stöd av bestämmelser i lag. Förlust av medborgarskap mot den berördes vilja får endast ske om detta inte leder till statslöshet.”

- 6 I artikel 8 i medborgarskapslagen (Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz), i dess lydelse till och med den 31 december 1999, föreskrevs:

”En utlänning som har bosatt sig på tyskt territorium kan, efter ansökan, beviljas medborgarskap av den delstat där den berörde uppehåller sig när

1. ...

2. utlänningen inte uppfyller förutsättningarna för avvisning i artiklarna 46.1–46.4, 47.1 eller 47.2 i utlänningslagen (Ausländergesetz),

3. utlänningen har hittat egen bostad eller tagit anställning där den berörde har bosatt sig.

...”

7 Enligt de bestämmelser i tysk rätt om medborgarskap, som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, var naturalisation av en utlänning i princip avhängigt av att utlänningen befriades från eller förlorade sitt tidigare medborgarskap.

8 Artikel 48.1 och 48.2 i förvaltningsprocesslagen för delstaten Bayern (Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz) har följande lydelse:

”1) En rättsstridig förvaltningsrättsakt kan, även när den har vunnit laga kraft, återkallas helt eller delvis, med framtida eller retroaktiv verkan. ...

2) En rättsstridig förvaltningsrättsakt, som beviljar en engångsförmån eller en återkommande förmån, en delbar förmån eller en förmån som utgör ett villkor därför, kan inte återkallas innan mottagaren känner till nämnda förvaltningsrättsakt och den berördes förväntningar bedöms vara skyddsberättigade vid en jämförelse med allmänintresset av ett återkallande. ... Mottagaren kan inte göra gällande detta ...

1. om mottagaren har erhållit förvaltningsrättsakten genom bedrägeri, hot eller muta,

2. om mottagaren erhållit förvaltningsrättsakten genom att tillhandahålla i huvudsak oriktiga eller ofullständiga uppgifter,

3. om mottagaren hade kännedom om att förvaltningsrättsakten var rättsstridig eller inte kände till den på grund av grov oaktsamhet.

I (sådana) fall ... kan förvaltningsrättsakten återkallas retroaktivt.”

Den österrikiska lagstiftningen

9 Enligt artikel 27.1 i medborgarskapslagen (Staatsbürgerschaftsgesetz, BGBl. 311/1985, nedan kallad StbG), föreskrivs följande:

”Den som genom ansökan, anmälan eller uttryckligt samtycke erhåller ett utländskt medborgarskap förlorar sitt österrikiska medborgarskap såvida han inte uttryckligen har beviljats rätten att behålla (sitt österrikiska medborgarskap).”

10 För att beviljas rätten att behålla sitt österrikiska medborgarskap krävs det enligt artikel 28.1.1 i StbG att detta är i Republiken Österrikes intresse, med hänsyn till de tjänster som den berörda personen har lämnat eller som Republiken Österrike kan förvänta sig att den berörde ska lämna, eller med hänsyn till särskilda överväganden.

11 Det framgår av den österrikiska regeringens yttrande att, enligt österrikisk rätt, en person som har förlorat sitt österrikiska medborgarskap på grund av att han har förvärvat utländskt medborgarskap genom naturalisation inte automatiskt har rätt att

återfå sitt österrikiska medborgarskap med retroaktiv verkan, när personen i fråga har förlorat det utländska medborgarskapet, oavsett om förlusten inträffar med omedelbar verkan (*ex nunc*) eller med retroaktiv verkan (*ex tunc*) i rättsordningen i naturalisationsstaten.

12 Enligt den österrikiska regeringen kan det österrikiska medborgarskapet i sådant fall beviljas på nytt endast genom ett myndighetsbeslut, i den mån som de i detta avseende föreskrivna villkoren i artikel 10 och följande i StbG är uppfyllda.

13 Artikel 10 i StbG har sedan den 23 mars 2006 följande lydelse:

”1) Om inte annat anges i denna federala lag, kan medborgarskap beviljas en utlänning endast

1. om utlänningen vistas lagligt och utan uppehåll i Republiken Österrike sedan minst tio år och är bosatt där sedan minst fem år,
2. om inte någon verkställbar dom på fängelsestraff har ådömts utlänningen av in- eller utländsk domstol för en eller flera uppsåtliga brott, ...
3. om inte någon verkställbar dom på fängelsestraff har ådömts utlänningen av inländsk domstol för ekonomiska brott,
4. om inte något brottmål har inletts mot utlänningen vid en inländsk domstol på grund av uppsåtligt eller ekonomiskt brott som kan leda till ett fängelsestraff,

...

2) Medborgarskap kan inte beviljas en utlänning

...

2. om det föreligger mer än en verkställbar dom mot utlänningen avseende grov administrativ överträdelse av särskilt allvarligt slag, ...

...

4) Villkoret som avses i första stycket första punkten och hindret för att bevilja medborgarskap som anges i andra stycket andra punkten. ... tillämpas inte

1. när en utlänning som vistas i Republiken Österrike, och som har varit medborgare utan uppehåll under tio år, har förlorat sitt medborgarskap på annat sätt än genom återkallelse ...,

... ”

### *Den internationella rätten*

#### Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna

- 14 I artikel 15 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 10 december 1948, anges följande:

”1. Envar har rätt till en nationalitet.

2. Ingen må godtyckligt berövas sin nationalitet eller förmenas rätten att ändra nationalitet.”

#### Konventionen om begränsning av statslöshet

- 15 Konventionen om begränsning av statslöshet, som antogs i New York den 30 augusti 1961, trädde i kraft den 13 december 1975. Artikel 7 i konventionen har följande lydelse:

”1 a) Om lagen i fördragsslutande stat medgiver befrielse från medborgarskap, skall sådan befrielse icke meddelas med mindre vederbörande innehar eller förvärvar annat medborgarskap.

...

2. Medborgare i fördragsslutande stat, som söker naturalisation i främmande land, skall icke förlora sitt medborgarskap med mindre han förvärvar eller har tillförsäkrats förvärv av medborgarskap i det främmande landet.

3. Där ej annat följer av bestämmelserna i 4 och 5 mom. i denna artikel, skall medborgare i fördragsslutande stat icke förlora sitt medborgarskap så att han blir statslös på grund av avresa, bosättning utomlands, underlåtenhet att låta sig registreras eller på annan dylik grund.

4. Naturaliserad person må förlora sitt medborgarskap på grund av bosättning utomlands under en period – minst sju år i följd – som närmare anges i vederbörande fördragsslutande stats lag, om han underlåter anmäla sin avsikt att behålla sitt medborgarskap.

...

6. Med undantag för i denna artikel angivna fall skall en person icke förlora medborgarskap i fördragsslutande stat, om han därigenom blir statslös, oaktat sådan förlust icke är uttryckligen förbjuden i annan bestämmelse i denna konvention.”

- 16 I artikel 8 i samma konvention anges följande:

”1. Fördragsslutande stat skall icke beröva en person hans medborgarskap, om sådant berövande skulle göra honom statslös.

2. Utan hinder av bestämmelserna i 1 mom. i denna artikel må en person berövas medborgarskap i fördragsslutande stat:

- a) under sådana förhållanden, som enligt 4 och 5 mom. i artikel 7, kan medföra att en person förlorar sitt medborgarskap;
- b) när medborgarskap har erhållits genom osanna uppgifter eller bedrägligt förfarande.

...

4. Fördragsslutande stat skall icke utnyttja den möjlighet att beröva medborgarskap, som medgivits i 2 eller 3 mom. i denna artikel, annorledes än i överensstämmelse med lag, som skall tillförsäkra vederbörande rätt att bli hörd av domstol eller annat opartiskt organ.”

17 I artikel 9 i samma konvention anges att de fördragsslutande staterna inte ska beröva någon person eller grupp av personer deras medborgarskap på grund av vederbörandes ras eller av etniska, religiösa eller politiska skäl.

#### Europeiska konventionen om medborgarskap

18 Europeiska konventionen om medborgarskap av den 6 november 1997 antogs inom Europarådet och trädde i kraft den 1 mars 2000. Konventionen är tillämplig i Österrike sedan den 1 mars 2000 och har ratificerats av Förbundsrepubliken Tyskland den 11 maj 2005. I artikel 3 i denna konvention anges följande:

”1. Varje stat skall genom sin egen lagstiftning bestämma vem som skall vara medborgare i staten.

2. Denna lag skall godtas av andra stater i den utsträckning den är förenlig med tillämpliga internationella konventioner, internationell sedvanerätt samt vanligen erkända rättsprinciper för medborgarskap.”

19 I artikel 4 i konventionen föreskrivs följande:

”Varje konventionsstats medborgarskapsregler skall grundas på följande principer:

- a. Var och en har rätt till ett medborgarskap.
- b. Statslöshet skall undvikas.
- c. Ingen skall godtyckligt berövas sitt medborgarskap.

... ”

20 Artikel 7 i samma konvention har följande lydelse:

”1. En konventionsstat får i sin nationella lagstiftning inte föreskriva att medborgarskap i den staten skall förloras ex lege eller på statens initiativ utom i följande fall:

- a) Vid frivilligt förvärv av annat medborgarskap.
- b) Vid förvärv av konventionsstatens medborgarskap genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden av sökanden.

...

3. En konventionsstat får i sin nationella lagstiftning inte föreskriva att medborgarskap i den staten skall förloras enligt punkt 1 eller 2 i denna artikel om personen i fråga därigenom skulle bli statslös, utom i de fall som nämns i punkt 1 b i denna artikel.”

21 I artikel 9 i europeiska konventionen om medborgarskap föreskrivs att varje konventionsstat ska, i de fall och på de villkor som föreskrivs i dess nationella lagstiftning, underlätta återvinning av medborgarskapet i den staten, för tidigare medborgare som har legalt och varaktigt hemvist inom dess territorium.

### **Twisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

22 Janko Rottmann är född i Graz, Österrike, och förvärvade österrikiskt medborgarskap vid födelsen.

23 Janko Rottmann flyttade år 1995 sitt hemvist till München, Tyskland, efter det att han hade hörts av Landesgericht für Strafsachen (regional brottmålsdomstol) i Graz, i samband med en utredning angående misstankar om grovt bedrägeri i sin yrkesutövning. Janko Rottmann bestred misstankarna om brott.

24 I februari 1997 beslutade Landesgericht für Strafsachen i Graz att Janko Rottmann skulle anhållas.

25 I februari 1998 ansökte Janko Rottmann om tyskt medborgarskap. Vid ansökningsförfarandet undanhöll han att han var föremål för en förundersökning i Österrike. Han naturaliserades den 25 januari 1999 och delgavs beslutet om naturalisation den 5 februari 1999.

26 Naturalisationen i Tyskland ledde till att Janko Rottmann förlorade sitt österrikiska medborgarskap i enlighet med österrikisk rätt.



- 27 I augusti 1999 underrättade de kommunala myndigheterna i Graz myndigheterna i München om att Janko Rottmann eftersöktes där, med stöd av ett beslut om anhållande. I september 1999 underrättade dessutom den österrikiska åklagarmyndigheten myndigheterna i München, bland annat, om att Janko Rottmann hade åtalats i juli 1995 vid Landesgericht für Strafsachen i Graz.
- 28 Mot bakgrund av dessa omständigheter beslutade Freistaat Bayern den 4 juli 2000 att med retroaktiv verkan, efter det att Janko Rottmann hade yttrat sig, återkalla beslutet om naturalisation på grund av att Janko Rottmann hade undanhållit att han var föremål för en förundersökning i Österrike och att han, följaktligen, hade förvärvat tyskt medborgarskap genom bedrägligt handlande. Beslutet om att återkalla naturalisationen i Tyskland har ännu inte vunnit laga kraft, på grund av att Janko Rottmann har begärt ogiltighetsförklaring av detta beslut.
- 29 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (förvaltningsdomstol i delstaten Bayern) slog efter överklagande fast, i dom av den 25 oktober 2005, att beslutet om att återkalla beslutet om Janko Rottmanns naturalisation är förenligt med tysk rätt, även om det, när det vinner laga kraft, leder till att han blir statslös. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof grundade sig därvid på 48 § första stycket första meningen i förvaltningsprocesslagen för delstaten Bayern.
- 30 Janko Rottmann överklagade domen av den 25 oktober 2005 till Bundesverwaltungsgericht (högsta förvaltningsdomstolen).
- 31 Bundesverwaltungsgericht har konstaterat att Janko Rottmann har beviljats medborgarskap genom bedrägligt handlande. Beslutet om naturalisation var rättsstridigt från början och kunde följaktligen återkallas av de behöriga tyska myndigheterna efter eget skön. Bundesverwaltungsgericht har preciserat att enligt de relevanta bestämmelserna i österrikisk rätt (StBG) uppfyller Janko Rottmann för närvarande inte förutsättningarna för att omedelbart återfå sitt österrikiska medborgarskap.
- 32 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof konstaterade i sin dom att i de fall en person blir statslös på grund av att medborgarskap, som beviljats genom ett bedrägligt handlande, återkallas, vilket leder till att han förlorar unionsmedborgarskapet, är det tillräckligt att de tyska myndigheterna inom ramen för sin skönsrättsliga bedömningen beaktar betydelsen av de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet, för att detta ska vara förenligt med det förbehåll som domstolen har gjort i dom av den 7 juli 1992 i mål C-369/90, Micheletti (REG 1992, s. I-4239; svensk specialutgåva, volym 13, s. I-11). Enligt detta förbehåll ska medlemsstaterna iakttä unionsrätten vid utövande av sin behörighet i fråga om medborgarskap. En skyldighet enligt unionsrätten att avstå från att återkalla ett beslut om naturalisation, som erhållits genom ett

uppsåtligt bedrägligt handlande, skulle enligt Bayersicher Verwaltungsgericht innebära ett grundläggande ingrepp i medlemsstaternas suveräna rätt att utforma sin medborgarskapsrätt, vilken erkänns i artikel 17 EG.

- 33 Bundesverwaltungsgericht anser däremot att betydelsen av och räckvidden för det förbehåll som domstolen har gjort i domen i det ovannämnda målet Micheletti m.fl. ännu inte har klargjorts i domstolens rättspraxis. Enligt Bundesverwaltungsgericht har domstolen genom sitt förbehåll slagit fast principen om att en medlemsstat inte kan begränsa verkan av en annan medlemsstats beslut att bevilja medborgarskap, genom att uppställa ytterligare villkor för att erkänna detta medborgarskap såvitt avser utövandet av de grundläggande friheter som föreskrivs i EG-fördraget. Enligt Bundesverwaltungsgericht är det inte tillräckligt klarlagt huruvida statslöshet och förlust av ett unionsmedborgarskap, vilket förvärvats lagenligt, som är följderna av en återkallelse av ett beslut om naturalisation, är förenliga med unionsrätten, och särskilt med artikel 17.1 EG.
- 34 Bundesverwaltungsgericht anser att det åtminstone är möjligt att Republiken Österrike, den medlemsstat i vilken Janko Rottmann ursprungligen var medborgare, med stöd av lojalitetsprincipen och med beaktande av de värden som kommer till uttryck i konventionen om begränsning av statslöshet samt i artikel 7. 1 b i den europeiska konventionen om medborgarskap, är skyldig att tolka och tillämpa eller att anpassa sin nationella rätt så, att den berörda personen inte blir statslös när, såsom i målet vid den nationella domstolen, den berörde inte har beviljats rätten att behålla sitt ursprungliga medborgarskap med anledning av att ett främmande medborgarskap har förvärvats.
- 35 Det är mot denna bakgrund som Bundesverwaltungsgericht beslutade att förklara målet vilande och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:
- ”1) Utgör gemenskapsrätten hinder för en rättsföljd som innebär en förlust av unionsmedborgarskapet (och med detta förbundna rättigheter och grundläggande friheter), vilket är en följd av att en medlemsstat (Förbundsrepubliken Tyskland) har återkallat ett beslut om naturalisation, som erhållits genom bedrägligt handlande (och återkallelsen är lagenlig enligt nationell rätt), när detta leder till att den berörde personen blir statslös, eftersom denne, i likhet med klaganden i målet vid den nationella domstolen, inte återfår sitt ursprungliga medborgarskap i en annan medlemsstat (Republiken Österrike) enligt gällande rätt i den medlemsstaten?

- 2) För det fall denna fråga ska besvaras jakande, är den medlemsstat som har naturaliserat en unionsmedborgare, och som har för avsikt att återkalla beslutet om naturalisation på grund av att det erhållits genom bedrägligt handlande, skyldig att avstå från att göra detta om återkallelsen skulle leda till att unionsmedborgarskapet (och med detta förbundna rättigheter) förlorades, eller är den medlemsstat i vilken personen ursprungligen var medborgare skyldig att, för att iaktta gemenskapsrätten, tolka, tillämpa eller anpassa sin nationella rätt så att denna rättsföljd inte inträder?”

### **Prövning av tolkningsfrågorna**

*Den första frågan och den första delen av den andra frågan*

- 36 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan och den första delen av den andra frågan, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida unionsrätten, särskilt artikel 17 EG, utgör hinder för att en medlemsstat återkallar medborgarskapet för en unionsmedborgare, som har naturaliserats i den medlemsstaten, när medborgarskapet har beviljats genom bedrägligt handlande, och detta leder till att personen i fråga blir statslös och förlorar ställningen som unionsmedborgare samt de därmed anknutna rättigheterna, på grund av att naturalisationen lett till att personen i fråga har förlorat medborgarskapet i sin ursprungsmedlemsstat.
- 37 Samtliga regeringar som har yttrat sig i målet samt Freistaat Bayern och Europeiska gemenskapernas kommission har gjort gällande att bestämmelserna om förvärv och förlust av medborgarskap omfattas av medlemsstaternas behörighet. Några har dragit den slutsatsen att en sådan återkallelse av ett beslut om naturalisation, som den återkallelse som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, inte kan omfattas av unionsrätten. De har i detta sammanhang hänvisat till förklaring nr 2 om medborgarskap i en medlemsstat, som medlemsstaterna har bilagt slutakten till EU-fördraget.
- 38 Den tyska och den österrikiska regeringen har även gjort gällande att vid tidpunkten för återkallelsen av beslutet om naturalisation av Janko Rottmann var denne en i Tyskland bosatt tysk medborgare, till vilken ett beslut från en tysk myndighet riktades. Enligt dessa regeringar handlar det därmed om en situation som enbart rör inhemska förhållanden och som inte har något samband med unionsrätten. Unionsrätten kan inte tillämpas enbart på grund av att en medlemsstat vidtar en åtgärd gentemot en av sina medborgare. I en sådan situation som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, kan inte den omständigheten att den berörde har använt sig av sin rätt till fri rörlighet före naturalisationen i sig utgöra ett gränsöverskridande

inslag, som är av betydelse för återkallelsen av beslutet om naturalisation.

- 39 Det följer av fast rättspraxis att enligt internationell rätt hör fastställandet av förutsättningarna för förvärv och förlust av medborgarskap till varje medlemsstats behörighet (se domen i det ovannämnda målet Micheletti m.fl., punkt 10, dom av den 11 november 1999 i mål C-179/98, Mesbah, REG 1999, s. I-7955, punkt 29, och dom av den 19 oktober 2004 i mål C-200/02, Zhu och Chen, REG 2004, s. I-9925, punkt 37).
- 40 Förklaring nr 2 om medborgarskap i en medlemsstat, som medlemsstaterna bilagt slutakten till EU-fördraget, och det beslut som fattades av stats- eller regeringscheferna, församlade i Europeiska rådet i Edinburgh den 11 och den 12 december 1992, om vissa problem som togs upp av Danmark med avseende på EU-fördraget syftade till att klargöra en för medlemsstaterna särskilt viktig fråga, nämligen hur den personkrets ska avgränsas som omfattas av de unionsrättsliga bestämmelser i vilka det hänvisas till begreppet medborgare (tillämplighet *ratione personæ*). Förklaringen och beslutet ska beaktas vid tolkningen av EG-fördraget, i synnerhet med avseende på fastställandet av den personkrets på vilken fördraget är tillämpligt.
- 41 Att ett område hör till medlemsstaternas behörighet hindrar dock inte att de nationella bestämmelserna ska vara förenliga med unionsrätten, när det är fråga om situationer som omfattas av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 november 1998 i mål C-274/96, Bickel och Franz, REG 1998, s. I-7637, punkt 17 (om nationell straff- och straffprocesslagstiftning), dom av den 2 oktober 2003 i mål C-148/02, Garcia Avello, REG 2003, s. I-11613, punkt 25 (om nationella bestämmelser avseende personnamn), dom av den 12 juli 2005 i mål C-403/03, Schempp, REG 2005, s. I-6421, punkt 19 (om nationella bestämmelser avseende direkt skatt), och dom av den 12 september 2006 i mål C-145/04, Spanien mot Förenade kungariket, REG 2006, s. I-7917, punkt 78 (om nationella bestämmelser i vilka det fastställs vem som har rösträtt och vem som är valbar vid val till Europaparlamentet)).
- 42 Det är uppenbart att en sådan situation som den som Janko Rottmann ställs inför med hänsyn till sin beskaffenhet och sina följder omfattas av unionsrätten. Denna situation kännetecknas av att en unionsmedborgare ställs inför ett beslut av myndigheterna i en medlemsstat om att återkalla ett beslut om naturalisation, vilket kan leda till att han förlorar den ställning och de rättigheter som tillerkänns honom enligt artikel 17 EG, på grund av att han har förlorat sitt ursprungliga medborgarskap i en annan medlemsstat.
- 43 Såsom domstolen vid flera tillfällen har påpekat är ställningen som unionsmedborgare avsedd att vara den grundläggande ställningen för

medlemsstaternas medborgare (se bland annat dom av den 20 september 2001 i mål C-184/99, Grzelczyk, REG 2001, s. I-6193, punkt 31, och dom av den 17 september 2002 i mål C-413/99, Baumbast och R, REG 2002, s. I-7091, punkt 82).

- 44 I artikel 17.2 EG knyts de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i EG-fördraget till unionsmedborgarskapet, däribland rätten att åberopa artikel 12 EG i alla de situationer som omfattas av unionsrättens materiella tillämpningsområde (*ratione materiae*) (se bland annat dom av den 12 maj 1998 i mål C-85/96, Martínez Sala, REG 1998, s. I-2691, punkt 62, och domen i det ovannämnda målet, Schempp, punkt 17).
- 45 Medlemsstaterna ska sålunda utöva sin behörighet i fråga om medborgarskap med iakttagande av unionsrätten (domen i det ovannämnda målet Micheletti m.fl., punkt 10, domen i det ovannämnda målet Mesbah, punkt 29, dom av den 20 februari 2001 i mål C-192/99, Kaur, REG 2001, s. I-1237, punkt 19, och domen i det ovannämnda målet Zhu och Chen, punkt 37).
- 46 Domstolen ska mot denna bakgrund pröva den hänskjutande domstolens tolkningsfrågor, som avser vilka förutsättningar som gäller för att en unionsmedborgare, på grund av att han förlorar sitt medborgarskap, kan förlora ställningen som unionsmedborgare och de rättigheter som är knutna till denna ställning.
- 47 Den hänskjutande domstolen önskar därvid få större klarhet i det förbehåll som görs i den rättspraxis till vilken det hänvisas i punkt 45 i förevarande dom. Detta förbehåll innebär att medlemsstaterna ska utöva sin behörighet i fråga om medborgarskap med iakttagande av unionsrätten. Den hänskjutande domstolen önskar även få klarhet i vilka följder det ifrågavarande förbehållet har i en sådan situation som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.
- 48 Förbehållet att unionsrätten ska iakttas strider inte mot den princip i internationell rätt, som redan har erkänts av domstolen och om vilken det erinras i punkt 39 i förevarande dom, enligt vilken medlemsstaterna är behöriga att fastställa förutsättningarna för förvärv och förlust av medborgarskap. Förbehållet att unionsrätten ska iakttas innebär i stället ett fastslående av principen att utövandet av denna behörighet, vad gäller unionsmedborgare, med avseende på unionsrätten, kan underställas domstolskontroll, i den mån som utövandet av behörigheten påverkar rättigheter som tillerkänns och skyddas av unionens rättsordning, vilket särskilt är fallet beträffande en återkallelse av ett beslut om naturalisation, såsom den återkallelse som det är fråga om i målet vid den nationella domstolen.
- 49 Till skillnad från klaganden i domen i det ovannämnda målet Kaur, som inte uppfyllde förutsättningarna för att anses som medborgare i

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och därför inte kunde fråntas de rättigheter som följer av ställningen som unionsmedborgare, är det utrett att Janko Rottmann varit österrikisk och därefter tysk medborgare och att han följaktligen haft ställning som unionsmedborgare och åtnjutit därtill knutna rättigheter.

- 50 Såsom flera regeringar har gjort gällande i sina yttranden till domstolen skulle emellertid en återkallelse av ett beslut om naturalisation, såsom den återkallelse som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, vilken grundar sig på sökandens bedrägliga handlande i samband med ansökan om det aktuella medborgarskapet, kunna vara förenlig med unionsrätten.
- 51 Återkallelse av beslut om naturalisation på grund av att det förekommit bedrägligt handlande motsvarar nämligen ett allmänintresse. Det är därvid berättigat för en medlemsstat att vilja skydda det särskilda band av solidaritet och lojalitet som finns mellan staten och dess medborgare, samt den ömsesidighet i fråga om rättigheter och skyldigheter som utgör grunden för medborgarskapet.
- 52 Denna slutsats, att det är principiellt berättigat att, under sådana omständigheter som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, återkalla ett beslut om naturalisation, bekräftas av de relevanta bestämmelserna i konventionen om begränsning av statslöshet. I artikel 8.2 i konventionen anges att en person kan berövas medborgarskap i en fördragsslutande stat när medborgarskap har erhållits genom osanna uppgifter eller bedrägligt förfarande. På samma sätt anges i artikel 7.1 och 7.3 i europeiska konventionen om medborgarskap att en konventionsstat får beröva en persons medborgarskap om medborgarskapet förvärvats genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden av personen i fråga, trots att denne därigenom skulle bli statslös.
- 53 Nämda slutsats står dessutom i överensstämmelse med den allmänna principen i internationell rätt att ingen, godtyckligt, får fråntas sitt medborgarskap. Denna princip har tagits in i artikel 15.2 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och i artikel 4 c i europeiska konventionen om medborgarskap. Det kan nämligen inte anses utgöra en godtycklig handling att en stat berövar en person dennes medborgarskap på grund av att personen i fråga gjort sig skyldig till bedrägligt handlande, när detta handlande lagligen har fastställts.
- 54 Dessa överväganden om det principiellt berättigade i att återkalla ett beslut om naturalisation på grund av att det förekommit bedrägligt handlande gäller även när återkallelsen leder till att den berörda personen, förutom medborgarskapet i den medlemsstat där han naturaliserats, även förlorar unionsmedborgarskapet.

55 I ett sådant fall ska emellertid den hänskjutande domstolen, utöver att i förekommande fall kontrollera huruvida detta beslut är proportionerligt med hänsyn till nationell rätt, kontrollera huruvida återkallelsebeslutet är förenligt med proportionalitetsprincipen vad beträffar de följder som beslutet har för den berörda personens situation med hänsyn till unionsrätten.

56 Med beaktande av den betydelse som ställningen som unionsmedborgare tillmäts i primärrätten ska det, vid prövningen av ett beslut om att återkalla ett naturalisationsbeslut, tas hänsyn till de eventuella följder som en återkallelse av beslutet skulle få för den berörde och, i förekommande fall, för medlemmarna i dennes familj, med avseende på förlusten av de rättigheter som varje unionsmedborgare åtnjuter. Det ska i detta avseende bland annat kontrolleras huruvida förlusten av de rättigheter som varje unionsmedborgare åtnjuter framstår som berättigad i förhållande till hur allvarlig den överträdelsen är som vederbörande har begått, den tid som har förflutit mellan beslutet om naturalisation och beslutet om återkallelse samt den berördes möjligheter att få tillbaka sitt ursprungliga medborgarskap.

57 Med avseende på sistnämnda fråga kan inte en medlemsstat, i vilken medborgarskap har förvärvats genom bedrägligt handlande, anses skyldig enligt artikel 17 EG att avstå från att återkalla beslutet om naturalisation, enbart på den grunden att den berörde inte har återfått sitt medborgarskap i den ursprungliga medlemsstaten.

58 Det ankommer inte desto mindre på den nationella domstolen att, med hänsyn till samtliga relevanta omständigheter, bedöma huruvida proportionalitetsprincipen innebär att det krävs att den berörde beviljas en skälig tidsfrist för att försöka återfå medborgarskapet i sin ursprungliga medlemsstat, innan återkallelsen börjar gälla.

59 Mot bakgrund av ovanstående ska den första frågan och den första delen av den andra frågan besvaras enligt följande. Unionsrätten, och särskilt artikel 17 EG, utgör inte hinder mot att en medlemsstat återkallar en unionsmedborgares medborgarskap i den staten, vilket har förvärvats till följd av naturalisation, när medborgarskapet har beviljats genom bedrägligt handlande, under förutsättning att beslutet om återkallelse iakttar proportionalitetsprincipen.

*Den andra delen av den andra tolkningsfrågan*

60 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra delen av den andra frågan för att få klarhet i huruvida unionsrätten, och särskilt artikel 17 EG, ska tolkas så, att den medlemsstat i vilken en unionsmedborgare ursprungligen var medborgare är skyldig att tolka sin nationella lagstiftning på ett sådant sätt att unionsmedborgaren kan återfå sitt ursprungliga medborgarskap och inte förlora sin ställning som unionsmedborgare, när denne befinner sig i en sådan situation som

Janko Rottmann och riskerar att förlora sitt unionsmedborgarskap till följd av en återkallelse av beslutet om naturalisation.

- 61 I förevarande fall ska det framhållas att återkallelsen av beslutet om Janko Rottmanns naturalisation i Tyskland inte har vunnit laga kraft och att det inte har fattats något beslut angående hans ställning från Republiken Österrikes sida, den medlemsstat i vilken han ursprungligen var medborgare.
- 62 Domstolen erinrar om, vad gäller förevarande begäran om förhandsavgörande, att de principer som följer av denna dom beträffande medlemsstaternas behörighet i fråga om medborgarskap samt deras skyldighet att utöva denna behörighet med iakttagande av unionsrätten är tillämpliga, såväl på den medlemsstat som har fattat beslutet om naturalisation av den berörde som på den medlemsstat i vilken den berörde ursprungligen var medborgare.
- 63 Domstolen kan emellertid inte avgöra frågan huruvida unionsrätten utgör hinder mot ett beslut som ännu inte har antagits. Såsom den österrikiska regeringen har gjort gällande vid förhandlingen ankommer det eventuellt på österrikiska myndigheter att fatta ett beslut vad beträffar frågan om Janko Rottmann kan få tillbaka sitt ursprungliga medborgarskap och, i förekommande fall, på österrikiska domstolar att, när ett sådant beslut har fattats, bedöma lagenligheten av beslutet med beaktande av de principer som följer av förevarande dom.
- 64 Mot bakgrund av det ovan anförda saknas det anledning att inom ramen för förevarande begäran om förhandsavgörande besvara den andra delen av den andra tolkningsfrågan.

### **Rättegångskostnader**

- 65 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

**Unionsrätten, och särskilt artikel 17 EG, utgör inte hinder mot att en medlemsstat återkallar en unionsmedborgares medborgarskap i den staten, vilket har förvärvats till följd av naturalisation, när medborgarskapet har beviljats genom bedrägligt handlande, under förutsättning att beslutet om återkallelse iakttar proportionalitetsprincipen.**



Underskrifter